

N° 114

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 novembre 2014

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2015, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IX

### JUSTICE JUDICIAIRE ET ACCÈS AU DROIT

Par M. Yves DÉTRAIGNE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hiest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2234, 2260 à 2267 et T.A. 420

Sénat : 107 et 108 à 114 (2014-2015)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. DES CRÉDITS QUI N'ÉCHAPPENT PLUS À L'EFFORT BUDGÉTAIRE</b> .....	8
A. LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE ».....	9
B. LE PROGRAMME « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE ».....	11
C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE » .....	13
D. LE PROGRAMME « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE ».....	15
<b>II. DES JURIDICTIONS TOUJOURS CONFRONTÉES À UN MANQUE DE MOYENS PERSISTANT</b> .....	17
A. DES EFFECTIFS SOUS TENSION .....	17
1. <i>Un paradoxe : une stabilisation du schéma d'emplois qui s'accompagne d'une réduction de 26 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire associée</i> .....	17
2. <i>Un rattrapage encore insuffisant des besoins des juridictions</i> .....	19
a) Des vacances de postes qui ne sont pas susceptibles d'être résorbées à court terme.....	19
b) La création de nouveaux besoins, alors qu'en dépit des efforts de recrutement, les effectifs ne sont déjà pas suffisants.....	21
3. <i>Une revalorisation statutaire des greffiers bienvenue, mais des tensions entre greffiers et magistrats</i> .....	21
B. LA FRAGILITÉ DE LA SITUATION DES JURIDICTIONS VIS-À-VIS DE LEURS FRAIS DE JUSTICE .....	22
<b>III. 2015, UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE</b> .....	24
A. DE NOUVEAUX FINANCEMENTS POUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE .....	25
B. LA JUSTICE DU XXI <sup>ÈME</sup> SIÈCLE : UN CHANTIER ENCORE OUVERT, UNE MÉTHODE REVUE.....	29
C. DES RÉFORMES UNE NOUVELLE FOIS DIFFÉRÉES .....	30
D. LA SITUATION DU TGI DE LYON : LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME TERRITORIALE SUR LA RÉFORME JUDICIAIRE.....	30
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	35
<b>AUDITIONS ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR</b> .....	39



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, le 26 novembre, la commission des lois du Sénat, réunie le même jour<sup>1</sup> sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, a examiné, sur le rapport pour avis de **M. Yves Détraigne**, les crédits alloués par le **projet de loi de finances pour 2015 à la justice judiciaire et à l'accès au droit**.

Constatant que le budget de l'administration pénitentiaire absorbait la totalité de la progression des crédits dévolus à la mission « *justice* », **M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis**, a souligné que, pour la première fois depuis le début des années 2000, le budget des juridictions serait marqué par une baisse de ses crédits de paiement, de l'ordre de 1 %.

Il a relevé que cette baisse serait d'autant plus accusée dans les juridictions que ces dernières sont confrontées à un manque de moyen persistants, qui place les magistrats et les personnels judiciaires sous tension.

À cet égard, il a expliqué le paradoxe que constitue, dans le budget pour 2015, la stabilisation du plafond d'emplois, alors que la dotation budgétaire correspondante est réduite de 26 millions d'euros : le Gouvernement tire les leçons de la sous-consommation chronique, depuis quelques années, du plafond d'emplois, qui a conduit à de moindres recrutements que ceux auxquels il s'était engagé, les emplois étant partiellement convertis en recrutement de vacataires ou de contractuels. Il en a résulté d'importantes vacances de postes, que n'ont pas comblés les efforts de recrutement engagés depuis 2011.

**M. Yves Détraigne, rapporteur**, a par ailleurs soulevé la question des réformes votées sans l'assurance que les moyens suivront, ce qui impose ensuite d'en différer l'application, ou de mobiliser les crédits nécessaires au détriment d'autres missions de l'institution judiciaire.

Constatant que l'année 2015 serait une année charnière pour la réforme de la justice, il s'est félicité de la contribution de la commission des lois aux débats qui l'ont précédé, en particulier sur la réforme de la justice de première instance, le Gouvernement ayant résolu d'adopter la démarche pragmatique qu'elle a proposée.

**Au bénéfice de ces observations, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits examinés dans le présent rapport.**

---

<sup>1</sup> Le compte rendu de l'audition de la ministre est consultable à l'adresse suivante : <http://intranet.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>.



Mesdames, Messieurs,

À titre liminaire votre rapporteur tient à rendre hommage à son prédécesseur, notre collègue Catherine Tasca, qui rapportait auparavant les crédits de la justice et de l'accès au droit.

Le présent avis porte sur les crédits dévolus, dans le projet de loi de finances pour 2015, à quatre programmes de la mission « *justice* » (le programme 166 « *justice judiciaire* », le programme 101 « *accès au droit et à la justice* », le programme 310 « *conduite et pilotage de la politique de la justice* » et le programme 335 « *Conseil supérieur de la magistrature* ») dont le responsable est la ministre de la justice, garde des sceaux.

Votre commission examine ainsi, dans un même avis, l'ensemble des moyens consacrés au fonctionnement de l'institution judiciaire, ce que le strict respect de la nomenclature budgétaire ne permettrait pas, puisque la mission « *justice* » rassemble aussi le programme 107 consacré à l'« *administration pénitentiaire* » et 182 consacré à la « *protection judiciaire de la jeunesse* »<sup>1</sup>.

Dans un contexte budgétaire toujours plus difficile, qui affecte significativement les moyens des services judiciaires, la pertinence d'un budget est celle des choix et des priorités retenues. C'est dans cet esprit que votre rapporteur pour avis a conduit ses travaux.

\*

\*        \*

---

<sup>1</sup> Ces deux derniers programmes sont respectivement étudiés au nom de la commission des lois par les avis budgétaires de M. Jean-René Lecerf et Mme Cécile Cukierman.

## I. DES CRÉDITS QUI N'ÉCHAPPENT PLUS À L'EFFORT BUDGÉTAIRE

Dans un contexte financier contraint, le budget de la mission « *justice* » continue d'augmenter de 1,7 %. Mécaniquement, sa part dans un budget général en régression s'améliore encore, de 2,7 % à 2,8 %.

Toutefois, **cette croissance profite exclusivement aux crédits dédiés à l'administration pénitentiaire.**

En effet, **pour la première fois depuis le début des années 2000, les moyens auxquels cet avis budgétaire est consacré, c'est-à-dire ceux dévolus aux juridictions judiciaires, au ministère de la justice et à l'accès au droit, régressent, en valeur absolue, de 0,7 %.**

Certes, la baisse observée intervient après plusieurs années de hausses significatives et elle est limitée si on la compare à la contraction du budget général, à hauteur de 1,74 %. Elle témoigne toutefois du fait que, la justice judiciaire, qui participait déjà à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, n'est plus préservée d'une réduction en volume de ses crédits. Dans la suite de la loi relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales du 15 août 2014, le Gouvernement a ainsi choisi de donner la priorité à sa politique pénitentiaire.

Cette réduction des crédits est d'autant plus préoccupante que le Gouvernement annonce, pour les projets de loi de finances pour 2016 et 2017, une contraction des moyens dédiés à la mission justice de 0,36 % (de 6,376 milliards d'euros à 6,353 milliards d'euros).

### Évolution des crédits des programmes de la mission « *justice* » examinés dans le présent avis (en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	2015/2014 (en %)	LFI 2014	PLF 2015	2015/2014 (en %)
166 - Justice judiciaire	3 182	3 009	-5,4%	3 110	3 079	-1,0%
101 - Accès au droit et à la justice	368	364	-1,1%	368	363	-1,4%
310 - Conduite et pilotage de la politique de la justice	404	357	-11,6%	311	319	2,6%
335 - Conseil supérieur de la magistrature	3,8	3,6	-5,3%	4,2	4,4	4,8%
<b>Total des programmes suivis dans cet avis</b>	<b>3 958</b>	<b>3 734</b>	<b>-5,7%</b>	<b>3 793</b>	<b>3 765</b>	<b>-0,7%</b>
Total des crédits de la mission « <i>justice</i> »	7 578	9 239	21,9%	7 806	7 940	1,7%



Numéro et intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	2015/2014 (en %)	LFI 2014	PLF 2015	2015/2014 (en %)
Budget général de l'État en crédits nets (hors dégrèvements)		-		287 000	282 000	-1,74%
Part des crédits de la mission « justice » dans le budget de l'État		-		2,7%	2,8%	-
<b>Part des programmes du présent avis dans le budget général (en %)</b>		-		1,32%	1,34%	-
Part des crédits du présent avis dans la mission « justice » (en %)	52,2%	40,4%	-	48,6%	47,4%	-

Source : PLF et projet annuel de performances pour 2015.

L'ensemble des crédits de la mission ont fait l'objet, à l'Assemblée nationale, d'amendements qui les ont réduits en moyenne de 0,5 %.

#### A. LE PROGRAMME « JUSTICE JUDICIAIRE »

Le programme « justice judiciaire » absorbe l'essentiel de la baisse des moyens consacrés au fonctionnement des juridictions et au financement de l'accès au droit. **Ses crédits de paiement (CP) régressent de 30 millions d'euros**, à 3,079 milliards dans le projet de loi de finances pour 2015, contre 3,110 milliards d'euros votés dans la loi de finances pour 2014.

Cette diminution des crédits porte principalement sur les dépenses de personnel. En dépit d'un schéma d'emplois positif et de l'engagement de création nette de 49 emplois de magistrats ou de personnels judiciaires, le Gouvernement escompte une réduction de ces dépenses de 3,2 %, soit 23 millions d'euros. Le ressort de cette réduction de la dépense, paradoxalement concomitante avec une progression affichée des moyens, sera étudié dans la partie suivante<sup>1</sup>. En tout état de cause, la progression enregistrée l'an passé (21 millions d'euros) serait totalement effacée.

Les crédits d'investissement ne seraient touchés qu'à hauteur de 6 millions d'euros.

**Les autorisations d'engagement (AE) baissent de 5,4 %, soit 164 millions d'euros**, qui se décomposent principalement en une réduction de 23 millions d'euros des dépenses de personnel<sup>2</sup>, et une réduction de 139 millions des dépenses d'investissement.

Cette contraction de l'investissement procède de deux phénomènes.

Le premier est la fin du recours aux contrats de partenariat public-privé, qui se traduisent, lors de leur conclusion, par un abondement

<sup>1</sup> Cf. infra, II., A).

<sup>2</sup> La règle, en matière de dépenses de personnel, est que les autorisations d'engagement sont égales aux crédits de paiement.

d'autorisations d'engagement équivalent à la totalité de la dépense prévue, celle-ci étant ensuite acquittée, par tranches, années après années.

Le second phénomène est une réduction sensible du nombre de nouveaux chantiers destinés aux réparations et à l'amélioration des bâtiments judiciaires. La phase d'étude préalable a été prolongée pour certains projets, comme à Lille, Douai, Mont-de-Marsan et Pointe-à-Pitre, d'autres ont été différés, comme à Saint-Malo ou Aix-en-Provence.

En outre, comme le soulignait le rapport pour avis précédent, l'année 2014 a constitué un tournant vis-à-vis de la réforme de la carte judiciaire, pour deux raisons.

Il n'y a plus de nouvelles autorisations d'engagement de dépenses correspondant à une opération immobilière prévue dans le cadre de cette réforme.

En revanche, le budget 2014 a prévu la mise en œuvre des correctifs à cette réforme décidées par la garde des sceaux après la remise du rapport de la mission présidée par Serge Daël : réouverture des tribunaux de grande instance de Saint-Gaudens, Saumur et Tulle ; ouverture d'une chambre détachée à Dôle, Guingamp, Marmande et Millau et création d'un guichet unique de greffe à Belley.

Le budget 2015 est donc le premier à ne plus avoir aucun lien avec la réforme de la carte judiciaire.

**Évolution des crédits du programme « justice judiciaire »**  
(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)
<b>1 - Traitement et jugement des contentieux civils</b>	950	928	-2,3%	950	928	-2,3%
<b>2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales</b>	1 003	962	-4,1%	1 003	962	-4,1%
<b>3 - Cassation</b>	59	59	0%	59	59	0%
<b>5 - Enregistrement des décisions judiciaires</b>	12	12	0%	12	12	0%
<b>6 - Soutien</b>	1 017	908	-10,7%	946	978	3,5%
<b>7 - Formation (école nationale de la magistrature, école nationale des greffes)</b>	112	112	0,1%	112	112	0,1%
<b>8 - Support à l'accès au droit et à la justice</b>	30	29	-4,7%	30	29	-4,7%
<b>Total</b>	<b>3 182</b>	<b>3 009</b>	<b>-5,4%</b>	<b>3 110</b>	<b>3 079</b>	<b>-1%</b>

Source : projet annuel de performances pour 2015.

Votre rapporteur pour avis note avec satisfaction que les indicateurs de performance du programme 166 ont enfin évolué conformément à ce que la commission des lois demandait depuis plusieurs années.

Ainsi, l'indicateur relatif au « *délai moyen de traitement des procédures civiles* » ne prend plus en compte les procédures courtes, comme les référés, qui faussaient l'appréciation de la durée réelle des procédures normales. L'activité des fonctionnaires judiciaires est mieux appréhendée, puisqu'il est aussi tenu compte de leur contribution à la justice pénale. Enfin l'indicateur relatif au taux de réponse pénale, qui avait atteint des niveaux si élevés qu'on pouvait s'interroger sur sa pertinence, a été supprimé.

En revanche, votre rapporteur constate que certains choix d'indicateurs témoignent d'une approche plus quantitative que qualitative, soucieuse de flux plus que de contenus.

Ainsi, votre rapporteur regrette-t-il la disparition de l'indicateur portant sur « *l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction* », qui, couplé avec celui sur la durée moyenne de traitement des procédures, donnait une idée plus précise de la façon dont les juridictions gèrent leur contentieux. Il est en effet possible de réduire le délai moyen de traitement en évacuant, par priorité, les affaires faciles à traiter. Mais ceci aggrave l'ancienneté du stock. Inversement, une hausse des délais moyens de traitement pouvait être justifiée par la volonté de traiter les contentieux les plus difficiles ou les plus anciens, afin de réduire l'ancienneté du stock.

De la même manière, l'abandon de l'indicateur relatif au « *taux de rejet des décisions pénales par le casier judiciaire national* » et son remplacement par un indicateur relatif « *au délai moyen de transmission des décisions au casier judiciaire national* » sont critiquables. Un indicateur qualitatif, qui mesurait la conformité de la décision pénale aux règles applicables, a ainsi été remplacé par un indicateur quantitatif, qui rend compte de la célérité à transmettre une décision pénale.

## **B. LE PROGRAMME « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »**

Le programme « *Accès au droit et à la justice* » voit sa dotation budgétaire baisser légèrement, de 0,9 % en AE et de 1,3 % en CP, soit un peu plus de 4 millions d'euros.

Cette baisse résulte principalement de la réduction de la dotation budgétaire dévolue à l'aide juridictionnelle, à hauteur de 9 millions d'euros. Le Gouvernement entend toutefois la compenser par la création, comme on le verra<sup>1</sup>, de nouvelles recettes et de nouvelles économies sur la dépense. Il cherche ainsi à trouver un substitut à la contribution pour l'aide juridique (la

---

<sup>1</sup> Cf. infra, II. A.

taxe de 35 euros), qu'il a supprimée l'an dernier en la compensant par une dotation supplémentaire de 60 millions d'euros.

L'action 2, « Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité », enregistre une baisse significative de son budget (- 9 %) même si elle est faible en volume (500 000 euros). Cette baisse concerne deux actions spécifiques.

La première correspond à l'installation de bornes interactives « contacts visio-justice » : le ministère de la justice renonce à en installer de nouvelles et privilégiera à l'avenir le financement, dans les maisons de la justice et du droit, d'un emploi de greffier. Ceci est heureux, compte tenu des réserves que ce dispositif pouvait susciter<sup>1</sup>. En effet, censé compenser la suppression d'une implantation judiciaire, il s'adressait à des publics qui n'étaient pas tous familiers des nouvelles technologies et qui pouvaient être rebutés par le dispositif technique d'une visio-conférence.

La seconde action dont les moyens diminuent est celle relative au financement des conseils départementaux d'accès au droit. Leur dotation moyenne passe de 43 080 euros à 40 117 euros. Ce désengagement de l'État ne pourra être compensé par ses partenaires locaux, eux-mêmes soumis à de sérieuses difficultés budgétaires.

Les crédits consacrés à l'aide aux victimes (action 3) poursuivent leur progression : après une hausse d'un quart en 2013, et de 6,1 % en 2014, ils augmenteraient de près de 20 % en 2015. Cette progression vise, à la fois, à permettre la conclusion d'un nouveau marché triennal d'assistance téléphonique en faveur des victimes, à tirer les conséquences des nouveaux droits reconnus aux victimes d'infraction sur le fondement de la directive européenne du 25 octobre 2012<sup>2</sup>, et à mettre en œuvre l'expérimentation à grande échelle à partir de 2015 des mesures de justice « restaurative » déjà en vigueur en Île-de-France.

Les moyens de l'action 4 « Médiation familiale et espaces de rencontre » ne varient pas par rapport aux deux lois de finances précédentes. Cette constance peut surprendre, alors que l'expérimentation relative à la médiation préalable obligatoire devait en principe s'achever cette année et être étendue l'an prochain.

Enfin, une nouvelle action est créée au sein de ce programme : celle relative à l'indemnisation des avoués. Elle est dotée d'un budget de 1,7 million d'euros et destinée à abonder le fonds d'indemnisation des avoués (FIDA). En effet, ce fonds, créé auprès de la caisse des dépôts et

---

<sup>1</sup> Cf., sur ce point, « La réforme de la carte judiciaire : une occasion manquée », rapport d'information n° 662 (2011-2012) de Mme Nicole Borvo Cohen-Seat et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois du Sénat, déposé le 11 juillet 2012, p. 48 et s. (rapport disponible à l'adresse suivante : [www.senat.fr/rap/r11-662/r11-662.html](http://www.senat.fr/rap/r11-662/r11-662.html)).

<sup>2</sup> Cette directive doit être transposée par le projet de loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne, adopté par le Sénat le 5 novembre dernier.

consignations, est déficitaire, parce que sa principale ressource, le droit de timbre d'appel de 150 euros, n'a pas le rendement escompté.

Le Gouvernement entend remédier à cette situation, annoncée par notre ancien collègue Patrice Gélard, de deux manières : d'une part, en versant cette dotation nouvelle de 1,7 million d'euros et, d'autre part, en augmentant à 225 euros le droit de timbre et en en allongeant la durée de perception jusqu'en 2026, ce qui lui permettra de se rembourser à long terme des sommes versées.

Sans remettre en cause la pertinence du dispositif, nécessaire compte tenu du déficit chronique du FIDA, votre rapporteur pour avis s'interroge sur l'incorporation de cette action dans le présent programme plutôt que dans le programme 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* ».

**Évolution des crédits du programme « Accès au droit et à la justice »**  
(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)
1 - Aide juridictionnelle	345,4	336,3	-2,6%	345,4	336,3	-2,6%
2 - Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	5,5	5	-9,1%	5,5	5	-9,1%
3 - Aide aux victimes	13,8	18,3	32,6%	13,8	16,9	22,5%
4 - Médiation familiale et espaces de rencontre	3,3	3,3	0%	3,3	3,3	0%
5 - Indemnisation des avoués (nouveau)		1,7			1,7	
<b>Total</b>	<b>368</b>	<b>364,6</b>	<b>-0,9%</b>	<b>368</b>	<b>363,2</b>	<b>-1,3%</b>

Source : projet annuel de performances pour 2015.

**C. LE PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »**

**Évolution des crédits du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »**  
(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014
1 - État-major	9,7	9,8	1%	9,7	9,8	1%
2 - Activité normative	22,8	22,5	-1,3%	22,8	22,5	-1,3%
3 - Évaluation, contrôle, études et recherche	14,8	16	8,1%	14,8	16	8,1%
4 - Gestion de l'administration centrale	200,7	157,5	-21,5%	106,4	119,8	12,6%
9 - Action informatique ministérielle	120,6	115,8	-4%	121,8	114,9	-5,7%
10 - Action sociale ministérielle	35,4	35,8	1,1%	35,4	35,8	1,1%
<b>Total</b>	<b>404,0</b>	<b>357,4</b>	<b>-11,5%</b>	<b>310,9</b>	<b>318,8</b>	<b>2,5%</b>

Source : projet annuel de performances pour 2015.

Les crédits de ce programme augmentent de 2,5 % en CP (de 311 à 319 millions d'euros) et baissent de 11,5 % en AE (de 404 à 357 millions d'euros).

Cette hausse et cette baisse trouvent principalement leur origine dans l'opération de regroupement des services de l'administration centrale au sein d'un site unique, l'immeuble « *Millénaire 3* », situé dans le 19<sup>e</sup> arrondissement de Paris, porte d'Aubervilliers.

La dépense a été engagée en 2014, pour un montant exceptionnel de 80 millions d'euros : en 2015, la dotation retrouve donc un montant plus habituel. En revanche, cette dépense sera majoritairement acquittée cette même année 2015, ce qui explique la hausse des crédits relatifs à la gestion de l'administration centrale, qui sont notamment consacrés au financement de la dépense immobilière du ministère de la justice.

Second poste budgétaire de ce programme, les moyens dédiés au développement des projets informatiques sont quant à eux réduits de 5,7 %.

Le ministère de la justice fait valoir que cette réduction traduit un retour de l'investissement à un niveau normal, l'année 2014 s'étant caractérisée par la conjonction d'importants projets en voie d'achèvement, comme la plateforme des interceptions judiciaires ou la chaîne pénale « *Cassiopée* » et le démarrage d'autres de même ampleur, comme la refonte du casier judiciaire national.

Votre rapporteur pour avis a plus particulièrement interrogé les services du ministère de la justice sur le développement de l'application « *Portalis* », appelée à être, pour la justice civile, ce que « *Cassiopée* » est à la justice pénale.

En effet, comme les rapporteurs de votre mission d'information sur la justice de première instance l'avaient relevé, **le développement d'une telle application est la condition *sine qua non* des réformes de l'organisation judiciaire annoncées par le Gouvernement, au premier rang desquelles le guichet universel de greffe<sup>1</sup>.**

Une telle application informatique facilitera la communication électronique entre toutes les juridictions et leurs partenaires et elle permettra, qu'en tout point du territoire, on puisse connaître l'état d'avancement d'une procédure, saisir une quelconque juridiction et même enregistrer définitivement les actes ou les diligences accomplis.

Le ministère de la justice envisage de développer l'application en plusieurs vagues successives.

---

<sup>1</sup> « Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance », rapport d'information n° 54 (2013-2014) de Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, fait au nom de la commission des lois, p. 53-54 ([www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html](http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-054-notice.html)).

Les deux premières devraient permettre de constituer un portail internet du justiciable, lui donnant la possibilité, à partir du numéro d'ordre de sa procédure, de consulter à tout moment les informations essentielles sur son état d'avancement, comme la date de l'audience, celle du renvoi éventuel ou celle du délibéré. Une première version de ce portail, limitée aux tribunaux de grande instance et aux cours d'appel, est attendue pour la fin de l'année 2015.

Ce portail devrait ensuite être étendu aux tribunaux d'instance et aux conseils de prud'hommes en 2017. Il serait en outre complété, en 2018, par un portail dédié aux auxiliaires de justice, afin de leur permettre de saisir leurs procédures en ligne. Cette saisie serait structurée informatiquement afin que les données correspondantes puissent être directement intégrées aux applications utilisées par les juridictions et éviter ainsi la charge, pour chaque application, d'une nouvelle saisie des informations.

La troisième étape du développement, en 2019, correspondrait à la mise à disposition des magistrats d'un bureau virtuel leur permettant d'accéder par internet aux procédures qu'ils suivent et aux applications qu'ils utilisent. Une expérimentation serait aussi engagée en faveur du justiciable, pour autoriser la pré-saisine par voie dématérialisée du juge aux affaires familiales en matière de contentieux de l'après-divorce, ou le dépôt en ligne d'une demande d'aide juridictionnelle.

Dans un quatrième temps, en 2021, l'application *Portalis* devrait remplacer l'ensemble des applications civiles existantes, qui présentent l'inconvénient d'être morcelées et de peu communiquer entre elles. Des fonctions de signature ou de notification électroniques seraient ajoutées, ainsi qu'un archivage dématérialisé systématique. À ce stade, l'outil informatique sera centralisé et commun à toutes les juridictions ce qui devrait favoriser la polyvalence des magistrats et des fonctionnaires, ainsi que la saisie unique du dossier, à partir de n'importe quelle juridiction.

Enfin, la dernière version de *Portalis* verrait l'achèvement de la dématérialisation des procédures, en offrant au justiciable la faculté de saisir la juridiction par voie électronique, pour toutes les instances qu'il introduit aujourd'hui par voie de requête ou de déclaration au greffe.

Le ministère de la justice estime le budget total nécessaire au développement de cette application à 44 millions d'euros, dont 1,2 million d'euros pour la première année.

#### **D. LE PROGRAMME « CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE »**

Le projet de loi de finances pour 2015 dote le programme 335 de 3,6 millions d'euros d'AE et 4,4 millions d'euros de CP, contre précédemment, respectivement 3,8 millions d'euros en AE et 4,2 millions d'euros en CP.

Cette relative stabilité rend compte de la bonne gestion de l'institution et de l'adéquation de son budget à ses besoins. Elle devrait s'accompagner, comme les années précédentes, d'un report des crédits non-consommés qui a deux utilités, comme l'a indiqué le président du CSM, M. Bertrand Louvel, par ailleurs premier président de la Cour de cassation.

La première est d'assurer au Conseil supérieur une réserve de précaution qui lui permettra de faire face aux aléas de ses missions : instruction d'un nombre de poursuites disciplinaires plus élevé que d'habitude, nombreuses saisines de la part du Président de la République ou du garde des sceaux...

La seconde utilité est d'assurer le financement d'initiatives complémentaires des missions du Conseil supérieur.

Il en va ainsi, par exemple, des frais associés à l'organisation de l'élection des membres magistrats du CSM, puisque le mandat des conseillers actuels se terminera au début de l'an prochain.

Le Conseil supérieur maintiendra par ailleurs sa participation à la réunion des conseils de justice francophones.

Enfin, comme le président du CSM, M. Bertrand Louvel, l'a indiqué à votre rapporteur pour avis lors de son audition, le Conseil supérieur envisage de créer une commission de déontologie des magistrats, composée d'anciens membres du CSM.

Une telle commission, informellement organisée, n'exercerait bien entendu aucune des prérogatives du Conseil supérieur. Elle se limiterait donc à répondre aux questions que lui soumettraient les magistrats sur un problème déontologique précis, afin de les éclairer sur les exigences à respecter et les aider dans leur pratique quotidienne.

Une telle fonction n'entre pas dans les attributions actuelles du CSM. Elle a été évoquée lors des débats sur la réforme constitutionnelle du Conseil supérieur. À ce stade, elle ne peut être prise en charge par les membres de cette institution, pour la simple raison qu'ils pourraient être ensuite appelés à connaître de l'affaire sous l'angle disciplinaire.

Toutefois, il est précieux pour les magistrats de disposer d'une telle assistance lorsqu'ils sont confrontés à de réelles difficultés déontologiques, qu'ils n'ont pu régler en s'adressant à leurs collègues ou à leur chef de juridiction ou de cour.



## II. DES JURIDICTIONS TOUJOURS CONFRONTÉES À UN MANQUE DE MOYENS PERSISTANT

### A. DES EFFECTIFS SOUS TENSION

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme 166 « *justice judiciaire* » pour 2015 serait fixé à 31 641 ETPT, après transferts, ce qui correspond à une augmentation d'un seul ETPT par rapport à 2014.

Un tel schéma d'emplois repose sur la création nette de 49 emplois. Ce solde résulte, d'une part, de la création nette d'emplois de magistrats, à un niveau équivalent à celui de l'an passé (+ 64), et, d'autre part, de la conversion d'emplois de catégorie C, non remplacés (- 45) en emplois de greffiers (+ 30).

Schéma d'emplois du programme « *justice judiciaire* » pour 2015  
(en ETPT)

Catégorie d'emploi	Entrées prévues	Sorties prévues	Solde des emplois du programme
Magistrats de l'ordre judiciaire	367	303	+ 64
Personnels d'encadrement	83	83	0
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	363	333	+ 30
B administratifs et techniques	10	10	0
C administratifs et techniques	455	500	- 45
Total	1 229	1 278	+ 49

Source : PLF 2015 – projet annuel de performance.

#### 1. Un paradoxe : une stabilisation du schéma d'emplois qui s'accompagne d'une réduction de 26 millions d'euros de l'enveloppe budgétaire associée

Comme on l'a vu précédemment, alors que le schéma d'emplois est stabilisé, le Gouvernement entend réaliser sur ce schéma une économie de 26 millions d'euros par rapport à 2014, et ainsi revenir à un niveau d'engagement budgétaire inférieur de 5 millions à celui prévu pour 2013.

Le paradoxe est d'autant plus criant que la structure d'emploi retenue par le Gouvernement est plutôt inflationniste, puisque des emplois de catégorie C sont supprimés au profit d'emplois mieux rémunérés de magistrats ou de fonctionnaires de catégorie B.

Il rend toutefois compte d'un double phénomène.

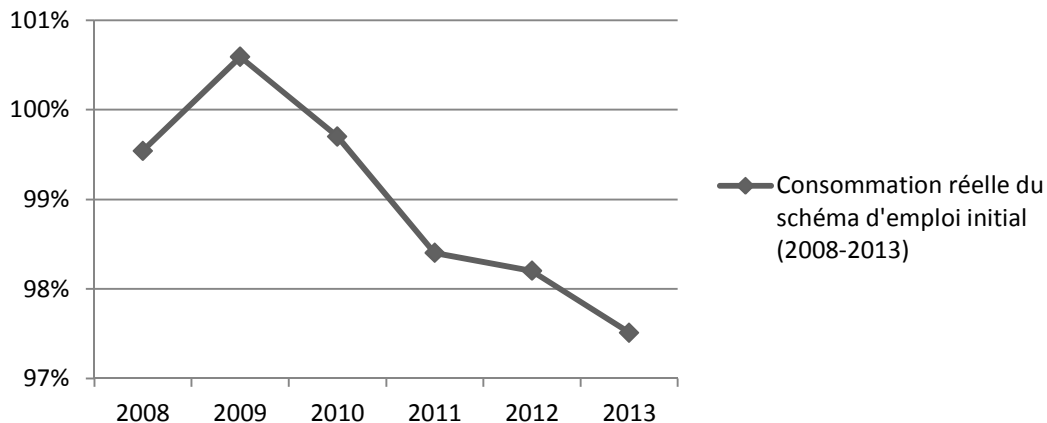
Le premier est l'aggravation de la sous-consommation, à chaque exercice depuis 2011, du schéma d'emplois : tous les ETPT ne sont pas consommés en fin d'année, certains étant reportés l'année suivante et d'autres tout simplement supprimés. Ainsi, en 2013, seuls 99 postes

supplémentaires de magistrats ont pu être créés, alors qu'il en était prévu 142. Les recrutements latéraux de magistrats n'ont en effet pas atteint les niveaux escomptés<sup>1</sup>. Au total, 783 ETPT n'ont pas été employés. En outre, on constate un plus fort recours du personnel des greffes au travail à temps partiel que dans le reste de la fonction publique, ce qui aggrave cette sous-consommation, puisqu'à un emploi ne correspond plus un temps plein.

Cette tendance à la sous-consommation du schéma d'emplois n'est pas susceptible d'être inversée à court terme, puisqu'il faudrait pour cela que les recrutements soient augmentés à hauteur de plus de 500 ETPT, c'est-à-dire un niveau jamais atteint depuis le début des années 2000.

### Consommation réelle du schéma d'emploi initial

(2008-2013)



Source : ministère de la justice – Commission des lois du Sénat.

Le second phénomène qui sous-tend le paradoxe évoqué est l'importance du recours aux vacataires ou aux contractuels, au sein des juridictions. N'étant pas en mesure de recruter un nombre suffisant de fonctionnaires et de magistrats correspondant au plafond d'emplois, le ministère de la justice utilise les crédits disponibles pour mobiliser la réserve judiciaire<sup>2</sup> ou recruter des vacataires ou des assistants de justice susceptibles d'aider les intéressés à faire face à la pénurie de postes. Ainsi, en 2012, 244 des 562 ETPT non consommés ont été utilisés à cette fin, ce qui correspond à une dotation comprise en 10 et 20 millions d'euros<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Une part de ces ETP (47, selon les informations fournies à votre rapporteur par le ministère de la justice) a toutefois été convertie en emplois de greffiers en chef.

<sup>2</sup> Créées par l'article 164 de la loi de finances pour 2011 n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, les réserves judiciaires sont composées de magistrats et de fonctionnaires des services judiciaires à la retraite, âgés de 75 ans au plus, qui sont volontaires pour continuer de servir ponctuellement l'institution judiciaire, en accomplissant certaines missions correspondant à leur champ de compétence professionnelle. Les intéressés sont rémunérés au moyen d'indemnités forfaitaires.

<sup>3</sup> La dotation moyenne par ETPT en 2012 était en effet de 65 000 euros par ETPT.

Dans ce contexte, la décision du Gouvernement de stabiliser le plafond d'emplois tout en réduisant les crédits correspondants peut traduire **une volonté de maintenir artificiellement un plafond d'emplois élevé, dont on sait qu'il ne sera pas atteint grâce aux créations de postes de l'année prochaine, tout en diminuant le recours possible aux vacataires ou aux contractuels**, compte tenu de l'économie projetée de 26 millions d'euros.

La situation des juridictions, privées de cette aide précieuse, risque de devenir de plus en plus tendue.

## 2. Un rattrapage encore insuffisant des besoins des juridictions

Les efforts engagés par le Gouvernement pour répondre aux besoins des juridictions en personnel et en magistrats sont indéniables, même si les recrutements escomptés n'ont pas toujours atteint les niveaux attendus.

Toutefois, les choix que traduit le présent budget sont d'autant plus rigoureux qu'ils portent sur une situation dégradée, que certaines réformes risquent encore d'aggraver.

### *a) Des vacances de postes qui ne sont pas susceptibles d'être résorbées à court terme*

Le constat dressé par votre précédent rapporteur pour avis, notre collègue Mme Catherine Tasca, peut aujourd'hui être reconduit à l'identique. Les vacances de postes se sont aggravées, en dépit des créations d'emplois engagées.

Au début de l'année 2014, le nombre de postes laissés vacants dans les juridictions atteignait en moyenne 5 % de l'effectif total des magistrats en juridiction (395 postes pour un effectif théorique de 7 853 magistrats) et 7,6 % de celui des fonctionnaires (1 603 pour un effectif théorique de 21 105).

### Comparaison entre l'effectif réel et théorique des magistrats affectés en juridictions, hors Cour de cassation (au 1<sup>er</sup> janvier de l'année concernée)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectifs théoriques	7844	7740	7740	7687	7687	7829	7853
Effectifs réels	7630	7710	7708	7594	7521	7489	7458
<b>Solde</b>	<b>-214</b>	<b>-30</b>	<b>-32</b>	<b>-93</b>	<b>-166</b>	<b>-340</b>	<b>-395</b>
Taux de vacance d'emploi	2,73%	0,39%	0,41%	1,21%	2,16%	4,34%	5,03%

Source : ministère de la justice.

**Comparaison entre l'effectif réel et théorique des fonctionnaires affectés  
en juridictions ou en service administratif régional  
(au 1<sup>er</sup> janvier de l'année concernée)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectifs théoriques	21274	21189	20902	20778	20929	21025	21105
Effectifs réels	20247	20076	19997	19837	19509	19419	19502
<b>Solde</b>	<b>-1027</b>	<b>-1113</b>	<b>-905</b>	<b>-941</b>	<b>-1420</b>	<b>-1606</b>	<b>-1603</b>
Taux de vacance	4,83%	5,25%	4,33%	4,53%	6,78%	7,64%	7,60%

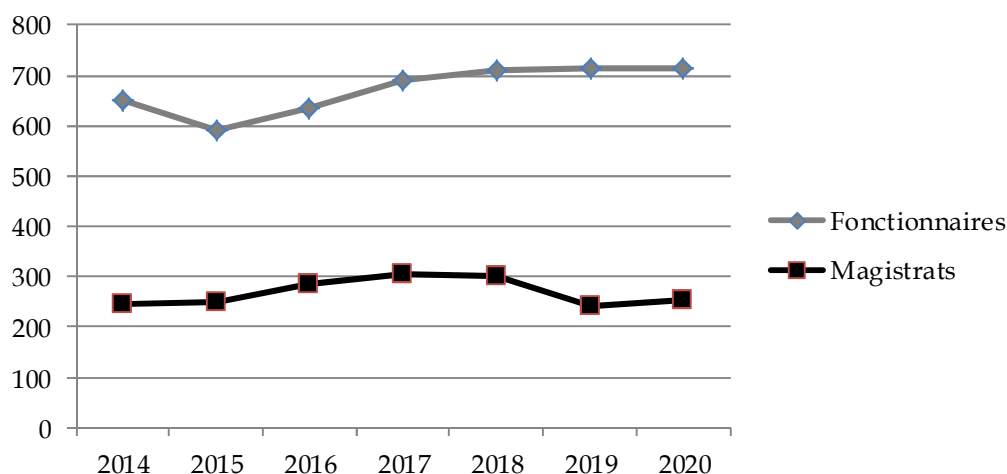
*Source : ministère de la justice.*

Cette situation, qui s'était améliorée en 2010, a plusieurs causes : les moindres recrutements des années 2010 et 2011, la sous-consommation du plafond d'emplois précédemment décrite, et le décalage entre la création budgétaire de nouveaux emplois et l'arrivée des intéressés en juridictions, compte tenu du temps nécessaire à leur recrutement et à leur formation.

Il est peu probable, en dépit de l'augmentation des recrutements, que ces vacances d'emplois se résorbent à court terme, compte tenu de l'ampleur qu'elles ont atteinte, et de la réduction des budgets attendue pour 2016 et 2017.

En outre, les prochaines années verront l'acmé des départs à la retraite de magistrats et de fonctionnaires. Ainsi, près de 300 magistrats et 700 fonctionnaires pourraient se retirer en 2017, ce qui correspond aux niveaux les plus élevés des créations de poste observés ces dernières années. Ces départs contrecarreront l'effet positif des recrutements intervenus les années passées.

**Nombre de départs à la retraite prévisibles  
des personnels judiciaires et des magistrats**



*Source : ministère de la justice, commission des lois.*

*b) La création de nouveaux besoins, alors qu'en dépit des efforts de recrutement, les effectifs ne sont déjà pas suffisants*

Les créations nettes d'emplois prévues par le présent budget, légèrement supérieures à celle du budget précédent (49 contre 45) ne devraient pas améliorer sensiblement la situation des juridictions, pour une simple raison : elles visent avant tout à répondre à de nouveaux besoins, sans combler les anciens.

Ainsi les 64 nouveaux postes de magistrats devraient être affectés à la mise en œuvre de la réforme votée cet été sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines (40 magistrats), à la mise en œuvre de diverses dispositions en matière pénale (9 magistrats), au contrôle judiciaire des hospitalisations sous contrainte en vertu de la loi du 5 juillet 2011, au soutien à l'activité des juges des libertés et de la détention pour la protection du secret des sources des journalistes (8 magistrats), au renforcement du parquet national financier (1 magistrat). Seuls 6 magistrats seraient dévolus au soutien de l'activité juridictionnelle générale, c'est-à-dire à combler les vacances de poste observées.

**Votre rapporteur pour avis constate que ces affectations donnent rétrospectivement raison à ceux qui, notamment lors de l'examen du projet de loi sur la prévention de la récidive, ont craint que les moyens manquent à la réforme, ou, s'ils étaient prévus, qu'ils lui soient affectés par priorité, au détriment d'autres missions de l'institution judiciaire, tout aussi importantes et pourtant placées dans une situation très difficile.**

Le Gouvernement fait par ailleurs le pari, pourtant régulièrement démenti par le passé, que le déploiement de « Chorus formulaire », l'élargissement du service rendu par Cassiopée et d'autres gains de productivité lui permettront de redéployer 45 emplois de greffiers ou d'agents administratifs ou techniques supplémentaires.

### **3. Une revalorisation statutaire des greffiers bienvenue, mais des tensions entre greffiers et magistrats**

La ministre de la justice s'est tenue aux engagements qu'elle avait pris en faveur des greffiers, et que votre précédent rapporteur pour avis, Mme Catherine Tasca, avait appelé de ses vœux.

Au mois de juillet dernier, la garde des sceaux a conclu, avec les organisations représentatives du corps des greffiers et des greffiers en chef un protocole d'accord pour une revalorisation de leur statut qui devrait intervenir au cours de l'année 2015. La dépense correspondante serait de 11 millions d'euros.

Cette revalorisation est bienvenue, alors que les personnels de greffe nourrissaient depuis plusieurs années le sentiment d'être moins bien pris en

compte que d'autres corps de la justice, en dépit de leur dévouement à l'institution judiciaire et de leurs efforts constants et quotidiens à son service.

Votre rapporteur observe par ailleurs que le mouvement engagé il y a plusieurs années a enfin abouti en 2014, puisque le ratio greffiers/magistrat<sup>1</sup>, a dépassé le chiffre symbolique de un (exactement 1,01). Un tel ratio traduit le fait que pour chaque magistrat présent en juridiction, il y a aussi un greffier présent pour l'assister dans ses missions. Le ratio fonctionnaires/magistrat (qui inclut le personnel de greffe, qui a le statut de fonctionnaire) est stable, à 2,5 fonctionnaires pour un magistrat.

Les progrès sont donc notables. **Votre rapporteur pour avis a été d'autant plus surpris de constater que des tensions se faisaient jour entre les magistrats et les greffiers, entamant la solidarité traditionnelle des services judiciaires, qui a longtemps fait la force des juridictions.**

Les travaux engagés par la garde des sceaux sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle qui devaient entraîner une réflexion collective sur l'évolution des métiers de chacun et de leur complémentarité, ont, semble-t-il, suscité des discussions nourries au sein des assemblées générales des juridictions, ou à l'occasion de la manifestation nationale organisée par le ministère de la justice, qui ont notamment portées sur les missions des magistrats qui pourraient être dévolues aux greffiers et sur les tâches auxquelles ces derniers pourraient être associés. Les arguments employés par certains participants pour refuser de telles évolutions ont parfois été vivement ressentis par les représentants des greffiers.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur, le cabinet de la garde des sceaux a souligné que la réflexion conduite par la chancellerie visait pourtant avant tout à valoriser les missions et les compétences de chacun et à ne pas mettre les uns et les autres en concurrence alors que l'efficacité de la justice reposait sur leur solidarité et leur complémentarité.

Votre rapporteur a appelé la vigilance de Mme Christiane Taubira, ministre de la justice, sur ce point, lors de son audition : pour que la justice fasse son œuvre, les relations entre ceux qui la rendent ou y participent doivent être apaisées.

## ***B. LA FRAGILITÉ DE LA SITUATION DES JURIDICTIONS VIS-À-VIS DE LEURS FRAIS DE JUSTICE***

Des efforts importants ont été réalisés les deux années passées pour tenter de contenir l'inflation des frais de justice et d'apurer les dettes anciennes contractées par les juridictions auprès de leurs prestataires ou des auxiliaires de justice.

---

<sup>1</sup> Ce ratio permet de déterminer combien on compte d'ETPT de greffiers par magistrat.

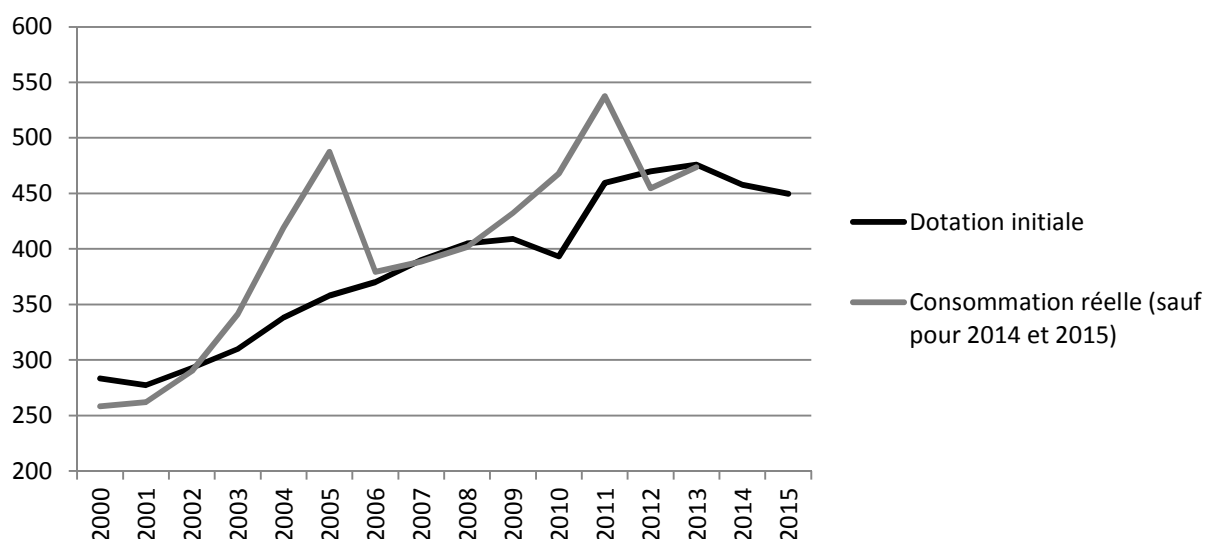
Ainsi, en 2012, pour la première fois depuis 2008, la dotation initiale a été suffisante pour faire face aux dépenses acquittées cette année. 2013 devrait suivre la même tendance. Ces progrès résultent à la fois du transfert des frais d'affranchissement postaux vers le budget de fonctionnement, pour un montant de 55 millions d'euros en 2011, et d'une sur-dotation, à hauteur de 62 millions d'euros en 2013, destinée à contribuer à l'apurement des situations les plus compromises.

L'exécution du budget 2014 semble moins favorable. En effet, au 31 août 2014, l'enveloppe initiale, d'un montant de 455,3 millions d'euros, était consommée aux trois-quarts (76 %), ce qui représente un niveau de consommation supérieur de 5 % à ce qu'il était un an auparavant. Ces statistiques sont confirmées par les observations entendues par votre rapporteur pour avis lors de ses auditions.

Les services du ministère de la justice ont indiqué à votre rapporteur que ce rythme de consommation plus soutenu correspondait à une politique volontariste d'accélération du paiement des frais de justice aux prestataires des juridictions.

Dans le même temps, ils considèrent que les besoins réels pour 2014 s'élèvent à 570,1 millions d'euros, ce qui équivaut à une sous-dotation de plus de 110 millions d'euros. Toutefois, la dépense n'atteindra pas nécessairement cette somme, le paiement des factures étant reporté à l'année suivante.

**Évolution de la dotation initiale des frais de justice  
et de la consommation réelle de 2000 à 2015 (en millions d'euros)**



Source : ministère de la justice, commission des lois.

Dans ce contexte, même si elle reste limitée (- 1,2 %), la baisse de la dotation relative aux frais de justice, dans le budget pour 2015 par rapport à celui de l'année en cours (de 455,3 à 449,8 millions d'euros) risque de dégrader encore la situation.

Celle-ci demeure donc toujours préoccupante et, sauf à parvenir à une maîtrise drastique des frais de justice, le risque d'une sous-dotation effective du budget correspondant ne peut plus être écarté.

Le ministère de la justice espère engranger en 2016 et en 2017 respectivement 30 et 40 millions d'euros d'économies grâce à la mise en œuvre de la plateforme nationale d'interception judiciaire, auxquelles s'ajouteraient 17 millions tirés de la réforme de la médecine légale. Seules ces économies lui permettraient de tenir les objectifs budgétaires fixés pour 2016 et 2017, d'une dotation réduite à, respectivement, 437,1 et 426,4 millions d'euros. L'expérience passée montre pourtant que les économies attendues atteignent rarement les sommets espérés.

Les difficultés posées par les frais de justice sont donc loin d'être réglées, et les juridictions sont placées dans la situation de mauvais payeurs, qui retardent le paiement de leurs factures. Cette situation n'est pas acceptable pour ceux auxquels la justice fait appel sans les régler à temps. Elle les fragilise financièrement et les conduit parfois à tourner le dos aux demandes des juridictions, alors que leur concours est indispensable à son bon fonctionnement.

### **III. 2015, UNE ANNÉE CHARNIÈRE POUR LA RÉFORME DE LA JUSTICE**

L'année 2015 pourrait être, pour le ministère de la justice, une année charnière, puisque plusieurs projets à l'étude devraient commencer d'être mis en œuvre.

Tel est le cas, notamment, des nouveaux financements de l'aide juridictionnelle ou de la réforme de l'organisation judiciaire étudiée dans le cadre de la réflexion sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Dans le même temps, l'entrée en vigueur de réformes décidées depuis longtemps serait une nouvelle fois reportée.

Enfin, la mise en œuvre d'un premier pan de la réforme territoriale pourrait avoir des incidences sur la réforme de la justice. L'exemple du tribunal de grande instance de Lyon montre toutefois que d'une contrainte on peut faire une opportunité.



## A. DE NOUVEAUX FINANCEMENTS POUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Les difficultés récurrentes de financement de l'aide juridictionnelle (AJ) et l'extension progressive du champ des procédures pénales dans lesquelles le droit à l'assistance d'un avocat a été reconnu, ont rendu nécessaire de s'interroger sur les moyens d'assurer un financement pérenne de cette dépense nécessaire.

### **Les extensions récentes du champ d'intervention de l'avocat dans les procédures pénales non juridictionnelles**

Depuis la réforme de la garde à vue, le droit à l'assistance de l'avocat gagne peu à peu, sous l'effet conjugué de la jurisprudence constitutionnelle et des exigences européennes, les autres procédures pénales.

Ainsi, trois dispositions adoptées en 2014 ont étendu ce champ d'intervention de l'avocat.

La première concerne l'audition libre et garantit la rétribution de l'avocat qui assiste la personne suspectée. Elle a été introduite par une loi du 27 mai 2014 transposant une directive européenne sur le droit à l'information dans les procédures pénales<sup>1</sup>. Cette assistance de l'avocat, qui entrera en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, devrait représenter une dépense d'un peu plus de 16,5 millions d'euros.

La deuxième disposition porte sur les déferrements de suspects devant le procureur de la République, pour leur signifier qu'il envisage de les poursuivre. Elle a été mise en place par la même loi du 27 mai 2014 et devrait coûter 2,5 millions d'euros.

Enfin, les dernières dispositions ont été adoptées dans la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales<sup>2</sup>. Elles prévoient une rétribution de l'avocat lorsqu'il assiste des personnes retenues ou placées en rétention parce qu'elles sont suspectées d'avoir violé les obligations du contrôle judiciaire auquel elles sont astreintes (article 141-1 du code procédure pénale), parce qu'elles sont placées au dépôt de nuit des tribunaux de grande instance de Paris, Bobigny ou Créteil (article 803-3 du même code) ou parce qu'elles ont été interpellées dans le cadre d'un mandat d'arrêt européen (article 695-27 du même code).

La liste des extensions du champ d'intervention des avocats n'est pas close. Ainsi, les députés ont adopté un amendement du Gouvernement au présent projet de loi de finances qui prévoit la rétribution de l'avocat assistant une personne lors de la transaction pénale prévue à l'article 41-1-1 du code de procédure pénale, ainsi qu'à l'occasion de sa comparution devant la commission d'application des peines dans le cadre de la libération sous contrainte prévue à l'article 720 du même code.

De nombreux rapports se sont succédés, qu'ils soient parlementaires, comme celui de notre ancien collègue M. Roland du Luart en 2007, gouvernementaux ou établis par les professionnels eux-mêmes.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

<sup>2</sup> Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

Les deux plus récents sont ceux du groupe de travail de votre commission des lois, présentés par nos collègues Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard<sup>1</sup>, et celui commandé par le Gouvernement à notre collègue député, M. Jean-Yves Le Bouillonec.

• *Les propositions de financements complémentaires du Gouvernement*

S'inspirant manifestement des conclusions de ce dernier rapport, le présent budget a retenu trois nouvelles sources de financement, destinées à la fois à compenser la baisse de la dotation budgétaire d'aide juridictionnelle et à assumer le coût supplémentaire des nouvelles interventions de l'avocat votées cette année.

Elles se déclinent de la manière suivante :

- une augmentation de la taxe forfaitaire sur les actes d'huissiers de justice. Aujourd'hui fixée à 9 euros 15, elle passerait à 11 euros 60, soit une augmentation de 22 %. Cette taxe est acquittée par l'huissier, pour le compte de son client (article 302 *bis* Y du code général des impôts). Son rendement attendu est de 11 millions d'euros ;

- le presque doublement (+ 41% en moyenne) des droits fixes de procédure dus par chaque condamné à une instance pénale. Ces droits varient actuellement de 22 euros jusqu'à 375 euros, selon l'importance de l'instance, de l'ordonnance pénale à la cour d'assises. Ils s'échelonnent, après augmentation, de 31 à 527 euros, pour un rendement escompté de 7 millions d'euros<sup>2</sup> ;

- une augmentation de 2,6 points de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique, dont le taux passerait de 9 % à 11,6 %. Le produit attendu serait de 25 millions d'euros. Les représentants de la fédération française des sociétés d'assurance entendus par votre rapporteur ont vivement contesté la pertinence et la justification d'une telle taxe.

Le produit de l'ensemble de ces taxes (43 millions d'euros) serait directement reversé au conseil national des barreaux, comme l'était la contribution pour l'aide juridique (parfois nommée « *le timbre de 35 euros* ») supprimée l'année dernière. Cette diversification des sources de financement de l'aide juridictionnelle s'accompagne donc d'une débudgétisation de cette dépense.

Ces propositions de nouveaux financements sont loin de clore le débat pour au moins deux raisons.

---

<sup>1</sup> « Aide juridictionnelle : le temps de la décision », rapport d'information n° 680 (2013-2014) de Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard, fait au nom de la commission des lois déposé le 2 juillet 2014. Ce rapport est disponible à l'adresse suivante : [www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-680-notice.html](http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-680-notice.html).

<sup>2</sup> La taxe forfaitaire sur les actes huissiers et le droit fixe de procédure pénale et civile n'ont pas été modifiés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Ces revalorisations sont donc les premières depuis cette date.

- *Des économies mal engagées*

Votre rapporteur constate en premier lieu que les économies attendues par le Gouvernement, en matière d'aide juridictionnelle (AJ), tardent à venir.

La loi de finances pour cette année avait prévu plusieurs mesures de cette nature, qui devaient permettre d'économiser 32 millions d'euros sur la dépense d'AJ. Or, il n'en a rien été.

En effet, le présent projet de loi de finances abandonne la première de ces pistes d'économie, la démodulation du barème d'indemnisation des avocats rétribués à l'AJ, qui devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier prochain et rapporter 15 millions d'euros d'économies.

Le Gouvernement espérait économiser 5,8 millions d'euros en améliorant les procédures permettant de faire prendre en charge la dépense d'aide juridique par une assurance de protection juridique. Or, au début de l'automne, les textes réglementaires requis n'avaient toujours pas été publiés.

Par ailleurs, aucune déjudiciarisation susceptible de réduire le champ d'intervention de l'avocat n'est intervenue cette année. Au contraire, comme on l'a vu précédemment, ce champ s'est encore étendu. Cette piste d'économies est donc fermée.

Restent, comme seules mesures de diminution de la dépense annoncées l'an passé, celles relatives à un meilleur contrôle dans l'attribution de l'AJ ou à l'amélioration de la procédure permettant à un avocat de se faire rétribuer par la partie qui succombe plutôt que par l'aide juridictionnelle. Interrogés sur ce point par votre rapporteur, les services du ministère de la justice ont prévu d'en dresser un bilan au début de l'année prochaine.

- *Une question toujours en suspens : sur quelles populations faire porter l'effort de financement de l'aide juridictionnelle ?*

Votre rapporteur observe que le choix du Gouvernement, validé par l'Assemblée nationale, est de faire contribuer trois populations au financement de l'aide juridictionnelle : les clients des huissiers, les délinquants condamnés et les détenteurs d'un contrat de protection juridique.

Or, cette question est au cœur de toute réforme pérenne de l'aide juridictionnelle. Sur quels contribuables faire porter l'effort ?

L'inscription des crédits correspondants dans le budget de l'État permet de le faire porter par toute la collectivité, de manière équitable.

Toutefois, compte tenu du contexte budgétaire, il est nécessaire de trouver de nouvelles sources de financement, ce qui suppose de délimiter de nouveaux assujettis.

Plusieurs pistes ont été évoquées.

Le rapport précité de nos collègues Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard proposait une augmentation des droits d'enregistrement, ce qui était aussi une solution préconisée par le conseil national des barreaux. L'avantage en est que l'assiette est particulièrement large, puisque ces droits sont perçus à l'occasion de ventes immobilières, de cessions de fonds de commerce, de droits de succession ou de certaines opérations sur les sociétés.

Une autre piste, évoquée par la commission présidée par M. Jean-Michel Darrois en 2009, était la taxation du chiffre d'affaires des professions juridiques, en particulier les avocats.

Écartée comme inéquitable par nos collègues Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard, parce qu'elle taxerait ceux qui accomplissent la prestation d'aide juridique, elle repose sur le constat que, dans la profession d'avocat, une minorité assume la très grande majorité de ces missions, quand une large part n'en accomplit jamais aucune.

Ainsi, selon les chiffres fournis à votre rapporteur par les services du ministère de la justice, 57,72 % des 60 000 avocats français n'assurent aucune mission d'aide juridictionnelle, quand, en revanche, 16,5 % d'entre eux effectuent plus des trois quarts de ces missions (85 %). La rétribution des avocats pour leurs missions d'aide juridictionnelle représente 2,18 % du chiffre d'affaires total de la profession.

La dernière piste était celle de la contribution pour l'aide juridique, qui visait à faire financer une partie de l'AJ par ceux qui saisissent la justice. Cette solution emprunte à la logique du ticket modérateur.

Elle a été supprimée l'an passé, au motif qu'elle constituait un obstacle à l'accès au juge. Les services du ministère de la justice avaient ainsi fait valoir à votre précédent rapporteur pour avis, notre collègue Mme Catherine Tasca, qu'on constatait une baisse de 13% des saisines pour les contentieux de plus faible montant, comme ceux des injonctions de payer. En outre, un plus grand nombre de justiciables aurait sollicité l'aide juridictionnelle, dans l'unique but d'être exempté du droit de timbre, ce qui provoquait un effet contreproductif de cette taxation.

Le Sénat a rejeté l'amendement du rapporteur général de la commission des finances, notre collègue M. Albéric de Montgolfier, destiné à rétablir cette contribution – à un montant plus faible – afin de remplacer les nouvelles taxations proposées par le Gouvernement.

---

## **B. LA JUSTICE DU XXI<sup>ÈME</sup> SIÈCLE : UN CHANTIER ENCORE OUVERT, UNE MÉTHODE REVUE**

Interrogée sur ce point par votre rapporteur pour avis lors de son audition par votre commission, la garde des sceaux, Mme Christiane Taubira, a confirmé que l'année 2015 devrait être celle des premières réalisations de la réforme relative à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Cette réflexion a débuté avec les travaux de trois groupes de travail présidés par MM. Didier Marshall, Pierre Delmas-Goyon et Antoine Garapon. Elle a ensuite été ouverte aux magistrats et aux fonctionnaires de justice, lors du colloque organisé en janvier 2014 à l'Unesco, puis complétée par leurs contributions, et enfin discutée à l'occasion d'assemblées générales tenues dans les juridictions.

Le 11 septembre dernier, la garde des sceaux a présenté les grandes lignes de cette réforme et annoncé le dépôt, en 2015, des deux textes de lois qui devront la traduire dans les faits : un projet de loi organique relatif au statut des magistrats et un projet de loi ordinaire sur l'organisation judiciaire.

Votre rapporteur se félicite que la ministre de la justice n'ait pas retenu l'option d'un bouleversement des structures judiciaires, mais qu'elle ait choisi d'avancer par étape, en donnant la priorité à ce qui est le plus immédiatement bénéfique pour le justiciable : l'accès facilité à la justice. **Il observe que, ce faisant, la garde des sceaux inscrit son action dans la même ligne que celle qu'avait défendue la mission d'information de votre commission sur la justice de première instance<sup>1</sup>.**

Pour les deux rapporteurs de cette mission, Mme Virginie Klès et votre rapporteur pour avis, le maître mot d'une telle réforme devait être le « pragmatisme », et il ne fallait s'engager sur cette voie qu'avec le souci premier de donner à court terme la priorité à l'accessibilité de la justice. Pour cette raison, ils avaient défendu le guichet universel de greffe, qui doit permettre au justiciable de s'informer de sa procédure ou d'en engager une, quelle que soit celle devant laquelle il se présente. Et ils avaient insisté sur la nécessité de développer prioritairement l'application Portalis, qui seule permettra la mise en œuvre concrète de cet accès universel.

Telles sont visiblement les options privilégiées par le ministère de la justice : une expérimentation doit être lancée prochainement pour un accueil physique unique pour la justice, dans le ressort des tribunaux de grande instance de Bobigny, Brest, Dunkerque, Privas et Saint-Denis de la Réunion. Par ailleurs, comme on l'a vu précédemment, une première version de Portalis, offrant au justiciable la possibilité d'être informé sur le calendrier de sa procédure, pourrait être mise en œuvre à la fin de l'année 2015.

---

<sup>1</sup> « Pour une réforme pragmatique de la justice de première instance », rapport d'information n° 54 (2013-2014) de Mme Virginie Klès et M. Yves Détraigne, préc.

### ***C. DES RÉFORMES UNE NOUVELLE FOIS DIFFÉRÉES***

Votre rapporteur pour avis relève qu'une nouvelle fois le Gouvernement entend différer l'entrée en vigueur de réformes adoptées par le Parlement, faute soit d'avoir réuni à temps les moyens nécessaires à les mettre en œuvre, soit d'avoir proposé au législateur de les amender pour les rendre applicables.

Le procédé devient récurrent. Il concerne d'une part la réforme relative à la collégialité de l'instruction, d'autre part la suppression des juridictions de proximité.

La première date de 2007 et était destinée à éviter que les décisions les plus graves sur la liberté d'une personne soient prises par un magistrat statuant seul<sup>1</sup>. Elle a déjà été reportée trois fois, en 2009, en 2010 et en 2013. Ce sera la quatrième.

La seconde, adoptée en 2011<sup>2</sup>, devait aboutir à reverser le contentieux des juridictions de proximité aux tribunaux d'instance, les juges de proximité étant, eux, affectés au tribunal de grande instance pour y siéger notamment en formation collégiale. Cette suppression devait intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le délai a été repoussé de deux ans par une loi votée à la fin de l'année 2012<sup>3</sup>.

Devant les députés, la garde des sceaux a justifié ces reports par l'imminence d'un nouvel examen de ces réformes : un projet de loi sur la collégialité de l'instruction a été déposé le 24 juillet 2013, qui devrait permettre de limiter le recours à la collégialité aux affaires les plus graves ou les plus complexes ; un projet de loi sur l'organisation judiciaire devrait être déposé au premier semestre de l'année 2015, ce qui rendrait moins opportun la suppression des juridictions de proximité alors que les compétences des juridictions sont susceptibles d'évoluer.

Votre rapporteur constate que les arguments sont les mêmes que ceux employés lors des précédents reports.

### ***D. LA SITUATION DU TGI DE LYON : LES CONSÉQUENCES DE LA RÉFORME TERRITORIALE SUR LA RÉFORME JUDICIAIRE***

Lors de son déplacement dans le ressort de la cour d'appel de Lyon, votre rapporteur pour avis a pu examiner avec les chefs de cour et de juridiction la situation inédite que provoquera la création de la métropole de Lyon du point de vue de la carte judiciaire.

---

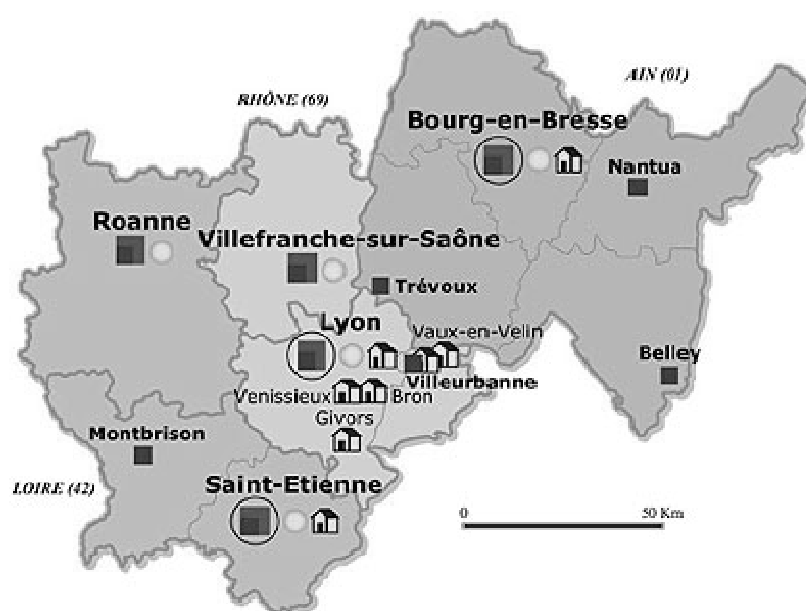
<sup>1</sup> Loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale.

<sup>2</sup> Loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles.

<sup>3</sup> Loi n° 2012-1441 du 24 décembre 2012 relative aux juridictions de proximité.

Le département du Rhône compte en effet aujourd'hui deux tribunaux de grande instance, celui de Lyon et celui de Villefranche-sur-Saône, dont les ressorts respectifs divisent le département en deux parties presque égales : l'agglomération lyonnaise et le sud du département relèvent du TGI de Lyon, le nord du département du TGI de Villefranche-sur-Saône.

### Ressort des juridictions de la cour d'appel



Source : ministère de la justice.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, en vertu de la loi dite « MAPAM » du 27 janvier 2014<sup>1</sup>, une collectivité territoriale à statut particulier, la métropole de Lyon, forte d'un peu plus de 1,3 million d'habitants sur les 1,7 million que compte le Rhône, se substituera, sur son périmètre, au département, à la ville de Lyon et aux communes qui l'auront rejointe. Elle recueillera notamment l'ensemble des compétences du conseil général. Ce dernier sera toutefois maintenu pour le reste du territoire du Rhône. Il n'est pas acquis que le périmètre de la métropole recouvre exactement celui du ressort territorial de chaque tribunal.

L'effet le plus immédiat de cette situation inédite pour les juridictions sera une multiplication des interlocuteurs compétents. Les juges des enfants du TGI de Lyon s'adresseront soit à la métropole soit au département du Rhône, pour conduire les mesures d'assistance éducative qu'ils ordonneront, selon que l'enfant sera situé ou non dans le périmètre de la métropole.

Les chefs de juridictions auront deux interlocuteurs différents dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, ou dans celui des conseils départementaux d'accès au droit.

Des problèmes de frontières d'arrondissements judiciaires pourront aussi se poser si le périmètre de la métropole déborde sur le ressort actuel du tribunal de grande instance de Villefranche-sur-Saône, puisque cette juridiction demeurerait épisodiquement compétente pour des affaires situées aux marges de la métropole.

En dehors du *statu quo*, qui présenterait les inconvénients évoqués ci-dessus, deux scénarios sont possibles.

Le premier consisterait à restreindre le ressort du TGI de Lyon à la métropole, en étendant celui du TGI de Villefranche-sur-Saône au sud du département. Cependant, ce serait, contre toute logique, éloigner les habitants du sud du Rhône de leur TGI.

**Le second scénario consisterait à tirer parti de cette situation pour expérimenter, à l'échelle du territoire du département du Rhône, le tribunal de première instance.** Ce tribunal de première instance (TPI) serait installé à Lyon, mais compterait un site détaché, celui de l'actuel TGI de Villefranche-sur-Saône.

À la lumière des travaux qu'il a déjà conduit pour votre commission sur ces questions, votre rapporteur partage l'opinion de ses interlocuteurs qu'un tel scénario ne pourrait être envisagé qu'avec de solides garanties pour toutes les parties intéressées.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.



La première tient à la distribution des contentieux entre le site central et le site détaché du TPI. Le second devrait se voir reconnaître un ressort cohérent et suffisamment proche de son ressort actuel. Il devrait en outre pouvoir traiter l'ensemble des contentieux de la juridiction voire recevoir une spécialisation qui pourrait le distinguer du siège du TPI. De la même manière, le site détaché devrait continuer à accueillir les procès d'assises. La fusion des TGI ne peut réussir si elle aboutit au sacrifice de la juridiction la plus petite.

Elle ne doit pas non plus impliquer à ce stade les tribunaux d'instance, auxquels la création de la métropole pose moins de difficultés.

Les personnels de greffes devraient par ailleurs être assurés d'être maintenus en fonction, s'ils le souhaitent, dans le ressort du tribunal de grande instance où ils travaillent actuellement.

Le projet imposerait enfin la fusion des deux barreaux. Pour qu'elle se déroule sans heurt, il conviendrait de veiller à conserver un même niveau d'activité aux avocats de l'ancien barreau du site détaché.

Contenue dans ces limites, cette création d'un TPI à l'échelle du département du Rhône pourrait constituer, selon votre rapporteur, une remarquable opportunité.

\*

\*       \*

**Au bénéfice de l'ensemble de ces observations, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit dans le projet de loi de finances pour 2015.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 26 NOVEMBRE 2014

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis.** – Je voudrais tout d’abord saluer le travail accompli par notre précédent rapporteur pour avis, Catherine Tasca.

Dans un contexte budgétaire particulièrement difficile, on pourrait croire que le budget de la justice est relativement préservé, puisqu’il progresse de 1,7 %. Toutefois, cette croissance profite exclusivement aux crédits dédiés à l’administration pénitentiaire.

Ceux dévolus aux juridictions régressent de 1 %, pour la première fois depuis les années 2000. Il en va de même pour les crédits relatifs à l’accès au droit.

Cette baisse est d’autant plus inquiétante que la programmation triennale prévoit une contraction du budget de 0,36 %. C’est la fin de l’état de grâce dont a profité, jusqu’à présent, la justice judiciaire. Celle-ci est soumise, comme les autres programmes, à la rigueur budgétaire. L’effet s’en fera inévitablement sentir sur le fonctionnement des juridictions.

C’est le premier point que je voudrais signaler : des auditions que j’ai conduites comme du déplacement que j’ai effectué à la cour d’appel de Lyon, je retiens le constat d’une tension dans les juridictions.

Cette tension est avant une tension sur les effectifs.

Le présent projet de budget est construit sur un paradoxe : le schéma d’emploi augmente d’un emploi, mais la dotation budgétaire diminue de 26 millions d’euros. L’explication ne peut en être trouvée dans une modification de la structure des emplois, puisque, au contraire, des emplois de catégorie C, moins rémunérés, sont remplacés par des emplois de catégorie A ou B.

En fait, le ministère de la justice entend mettre un terme au surdimensionnement du schéma d’emploi par rapport aux emplois réellement pourvus. En cinq ans, nous sommes passés d’une consommation du plafond d’emploi de 100 % à une consommation de 97,5 %.

Ceci a amené ces dernières années le ministère de la justice à transformer les ETPT non pourvus en emplois de vacataires ou de contractuels. Ainsi en 2012, 244 des 562 ETPT non consommés ont été utilisés à cette fin, ce qui représente plus de 10 millions d’euros.

Finalement, en diminuant la dotation budgétaire de 26 millions d’euros, le Gouvernement se privera de la possibilité de recourir aux vacataires. Or, les juridictions en ont réellement besoin.

En effet, elles connaissent un très important taux de vacances : en moyenne 5 % des postes de magistrats ne sont pas pourvus, et 7,6 % pour des postes de fonctionnaires.

Certes, le Gouvernement a fait d'importants efforts de recrutement. Mais ceux-ci ne seront pas à la hauteur des besoins : outre que tous les postes ouverts au concours n'ont pas été pourvus, nous arriverons, en 2015, 2016, 2017 et 2018 au plus haut niveau des départs à la retraite. Ainsi, plus de 300 magistrats partiront à la retraite en 2017 et 700 fonctionnaires, ce qui absorbera la totalité des sorties d'écoles.

Cette tension, perceptible dans les effectifs, l'est aussi entre eux. J'ai pu constater, lorsque j'ai travaillé avec Nicole Borvo-Cohen Seat sur la réforme de la carte judiciaire, combien la solidarité traditionnelle qui unit les magistrats et les greffiers avait compté pour garantir le bon fonctionnement des juridictions. Or, cette année, pour la première fois, j'ai observé de grandes tensions entre les greffiers et les magistrats. Pourtant, et c'est là un point positif, la garde des sceaux a tenu l'engagement qu'elle avait pris d'une revalorisation statutaire des personnels de greffe. Mais ceci n'a pas suffi : les discussions qui ont eu lieu à l'occasion de la réflexion sur la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle ont laissé des traces. Les greffiers ont parfois mal ressenti les propos tenus par certains magistrats qui leur ont contesté la compétence suffisante pour les remplacer dans certaines tâches. La ministre de la justice devra apaiser ce conflit, car il est délétère pour le bon fonctionnement des juridictions.

Enfin, dernier point de tension dans les juridictions : les frais de justice. Il y a eu de notables progrès les deux années passées. Mais la situation risque à nouveau de se dégrader et les magistrats que j'ai interrogés m'ont confirmé qu'ils étaient obligés de différer à partir de juillet le paiement de nombreuses factures. J'ai le sentiment sur cette question d'un retour en arrière comme aux premières heures de la LOLF.

Au 31 juillet de cette année, la dotation « frais de justice » était consommé aux trois quarts, ce qui représente un rythme de consommation supérieur de 5 % à ce qu'il était l'année dernière. Les besoins réels, selon les services de la chancellerie seraient de 570 millions d'euros : le budget pour 2014 n'en a prévu que 455 millions, et l'enveloppe devrait être encore réduite l'an prochain : la sous-dotation potentielle est de 110 millions d'euros !

Le Gouvernement espère de substantielles économies grâce à une maîtrise des frais de justice. Il compte notamment économiser 30 millions grâce à la plateforme nationale des interceptions judiciaires. Cette somme correspond aux frais de location du matériel d'interception : l'État se fournit aujourd'hui auprès d'opérateurs particuliers. Demain, les juridictions feront appel à la plateforme nationale. Toutefois, j'observe que le déploiement de cette plateforme a pris du retard.

D'une manière générale, l'expérience enseigne que la dépense des frais de justice est dynamique et que les économies sont toujours inférieures à ce qu'on en attend. L'enveloppe des frais de justice devra donc faire l'objet d'une attention vigilante l'an prochain.

La principale nouveauté en ce qui concerne le programme relatif à l'accès au droit est la mise en œuvre de nouveaux financements de l'aide juridictionnelle, pour un rendement de 43 millions d'euros. Afin de respecter la consigne de ne pas créer de taxe nouvelle, le ministère de la justice propose d'augmenter trois taxes déjà existantes :

- celle sur les actes d'huissiers ;
- celle relative au droit fixe de procédure pénale, payée par les condamnés à un procès pénal ;
- celle sur les contrats de protection juridique.

L'essentiel de la ressource proviendrait de cette dernière taxe, puisque son rendement serait de 25 millions d'euros. La fédération française des sociétés d'assurances, comme le groupement des entreprises mutualistes, y sont farouchement opposées.

Pour une part, ces nouveaux financements compenseront les nouvelles dépenses créées par des lois récentes : assistance de l'avocat lors de l'audition libre ou lors des déferrements devant le parquet.

Le rapporteur général de la commission des finances a proposé de les supprimer et de rétablir la contribution pour l'aide juridique. Mais le Sénat ne l'a pas suivi.

Enfin, avant de conclure, je voudrais formuler trois observations.

La première a trait à la réforme de la justice engagée par la garde des sceaux, et désignée sous l'appellation « Justice du 21<sup>e</sup> siècle ». Les premières concrétisations de cette réforme devraient advenir en 2015, avec le dépôt d'un projet de loi organique et d'un projet de loi ordinaire, la mise en place d'une première version d'un portail du justiciable et l'expérimentation de services universels d'accueil de greffe. Le Gouvernement a visiblement renoncé à l'idée d'un bouleversement immédiat de l'organisation judiciaire et s'est rangé à l'analyse que nous avons développée avec Virginie Klès d'une réforme pragmatique, étape par étape, qui privilégie le guichet universel de greffe et qui garantisse immédiatement un meilleur accès à la justice. Il y a tout lieu de s'en féliciter.

Ma deuxième observation concerne la façon dont les réformes sont conçues. J'ai été réservé sur la réforme relative à la contrainte pénale, parce que je craignais que les moyens ne suivent pas ou qu'ils soient retirés à d'autres secteurs pour combler les nouveaux besoins créés. Le présent budget en est une bonne illustration : l'administration pénitentiaire absorbe les marges de manœuvres disponibles, au détriment du budget des services

judiciaires. À privilégier certains maillons de la chaîne pénale par rapport à d'autres on court le risque d'en fragiliser l'ensemble. L'idéal serait de cesser de faire des réformes sans moyen. Mais, une fois votées, il incombe au Gouvernement de mobiliser les moyens nécessaires ou de les adapter : est-il raisonnable, comme le propose le présent texte, de reporter une nouvelle fois la collégialité de l'instruction et la suppression des juridictions de proximité ?

Enfin, ma dernière observation porte sur le lien entre la réforme territoriale et la réforme judiciaire. La loi MAPAM nous en fournit un exemple avec la création de la métropole de Lyon. Actuellement, le département du Rhône est divisé en deux ressorts judiciaires : le nord dépend du TGI de Villefranche-sur-Saône, le sud du TGI de Lyon. La création de la métropole, le 1er janvier prochain, va bouleverser la donne, puisqu'elle se substituera au département et aux communes sur l'ensemble de son territoire. Les juridictions s'interrogent sur les évolutions possibles, mais la Chancellerie ne semble pas avoir encore tranché.

En conclusion, vous l'aurez compris, dans un contexte budgétaire très difficile, les crédits dévolus aux juridictions restent relativement préservés. Toutefois certains suscitent de légitimes inquiétudes, dont la ministre me semble consciente. Je vous propose de donner un avis favorable, mais vigilant, à l'adoption des crédits de ce budget.

*La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la justice judiciaire et à l'accès au droit au sein de la mission « justice ».*

---

## AUDITIONS ET DÉPLACEMENT EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

---

### AUDITIONS

---

#### Ministère de la justice

##### *Cabinet*

**M. Paul Hubert, conseiller chargé des services judiciaires et des réformes statutaires**

##### *Secrétariat général*

**Mme Nathalie Riomet, chef de service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes**

**Mme Marie-Hélène Hurtaud, sous-directrice de l'immobilier**

##### *Direction des services judiciaires*

**M. Thomas Lesueur, adjoint du directeur**

**M. Jérôme Letier, sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des juridictions**

#### Conseil supérieur de la magistrature

**M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation**

**M. Peimane Ghaleh-Marzban, secrétaire général**

#### Conseil national des barreaux

**M. Yves Tamet, vice-président de la commission Accès au droit**

#### Chambre nationale des huissiers de justice

**M. Jean-François Richard, président**

**M. Gabriel Mecarelli, directeur des affaires juridiques**

**M. Thibaut Astier, conseiller**

#### Conseil supérieur du notariat

**Me Jean-Philippe Fruchon, notaire à Châteauroux**

**Mme Christine Mandelli, chargée des relations avec le Parlement**

Syndicat de la magistrature

**Mme Françoise Martres**, présidente

**M. Xavier Gadrat**, secrétaire national

Syndicat FO-Magistrats

**M. Emmanuel Poinas**, délégué

**M. Jean de Maillard**, permanent

Union syndicale des magistrats (USM)

**Mme Virginie Valton**, vice-présidente

**M. Richard Samas-Santafe**, secrétaire national

Syndicat des greffiers de France (SDGF-FO)

**Mme Sophie Grimault**, première secrétaire générale, TGI de Limoges

**Mme Claude Gigoï**, membre du conseil d'administration, TGI de Paris

UNSA-Justice

**Mme Brigitte Bruneau-Berchere**, secrétaire générale adjointe

**M. Arnaud Faure**, membre de la commission exécutive

Fédération française des sociétés d'assurance

**M. Pierre Michel**, délégué général

**M. Philippe Poiget**, directeur des affaires juridiques, fiscales et de la concurrence

**M. Fabrice Perrier**, responsable d'études

**M. Jean-Paul Laborde**, directeur des affaires parlementaires



**DÉPLACEMENT AU TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE LYON  
MARDI 18 NOVEMBRE 2014**

---

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

**M. Bruno Pireyre**, premier président de la cour d'appel de Lyon

**Mme Sylvie Moisson**, procureure générale près la cour d'appel de Lyon

**M. Paul-André Breton**, président du tribunal de grande instance de Lyon

**M. Marc Cimamonti**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Lyon

**M. Jean-Michel Etcheverry**, conseiller à la cour d'appel chargé du secrétariat général de la première présidence

**Mme Anne Manoha**, présidente du tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse

**M. Denis Mondon**, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse

**M. Jean-Philippe Rivaud**, substitut général près la cour d'appel chargé du secrétariat général du parquet général

**M. Michel Cramet**, directeur délégué du service d'administration interrégional judiciaire de la cour d'appel de Lyon (DDAIRJ du SAIRJ)

**Mme Sylvie Chapuis**, responsable de la gestion budgétaire du SAIRJ

**M. Philippe Autier**, greffier en chef, directeur du greffe du tribunal de grande instance de Lyon

**Mme Christelle Marot**, greffier en chef, directrice du greffe du tribunal de grande instance de Bourg-en-Bresse